

# 接续推进农村人居环境整治行动

《农村人居环境整治三年行动方案》  
(2018—2020年) 行动目标

到2020年, 实现——

- 农村人居环境明显改善
- 村庄环境基本干净整洁有序
- 村民环境与健康意识普遍增强

智库圆桌  
(第18期·总68期)

改善农村人居环境是实施乡村振兴战略的重点任务。2021年12月发布的《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》,是2018年2月《农村人居环境整治三年行动方案》的升级版。“十四五”时期,要接续推进农村人居环境整治提升行动,重点抓好改厕和污水、垃圾处理,健全生活垃圾处理长效机制,本期邀请有关专家进行探讨。

主持人

经济日报社理论部主任、研究员 徐向梅

## 三年整治目标基本实现

主持人:农村人居环境整治三年行动取得了哪些成绩,发生了哪些新变化?

伍振军(国务院发展研究中心农村部研究室主任):2018年中央一号文件提出乡村振兴的关键是生态宜居,要开展农村人居环境整治。同年2月份,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》,目标是缓解农村人居环境不平衡状况,解决部分地区的脏乱差问题。整治行动方案实施的三年间,通过加大政府投入,调动社会力量,发挥村民主体作用,目标基本实现,有四个方面的成效比较突出。

农村生活垃圾治理取得明显成效。目前,我国广大农村生活垃圾处置主要采用“村收集、镇转运、县处理”的三级处理模式。“十三五”期间,15万个行政村完成农村环境综合整治,超额完成目标。全国行政村生活垃圾处置体系覆盖率达到90%以上,农村垃圾山、垃圾围村、垃圾囤坝等现象明显改善。农村生活垃圾治理取得进展的主要原因,是垃圾处理公用设施投资强度明显加大。2018年全

主持人:为什么在实施了农村人居环境整治三年行动之后,又启动了五年提升行动?

王忠海(农业农村部农村经济研究中心副主任):已经实施的农村人居环境整治三年行动成效显著,为全面建成小康社会起到了补短板、强弱项的作用。但我国农村人居环境总体质量水平不高,还存在区域发展不平衡、基本生活设施不完善、管护机制不健全等问题,与农业农村现代化要求和农民群众对美好生活的向往还有较大差距。

改善农村人居环境,作为实施乡村振兴战略的一项重点任务,是实现农业农村现代化不可或缺的重要内容。首先,已经实施的三年行动标志着农村人居环境整治起步与全面铺开,但实现总体质量水平提升还任重道远。其次,各地的工作进展不平衡,不仅有地域上的发展不平衡,也有整治效果的不平衡,有必要通过实施提升行动进一步夯实工作基础和探索路径。再次,“重建轻管”或

主持人:目前各地发展不平衡,农村人居环境地区间主要存在哪些差距,下一步接续推进整治行动的着力点在哪里?

王松德(中共河南省委党校教授):经过多年治理,农村人居环境总体上显著改善,但各地仍然存在着进度不平衡、质量总体不高、资金投入不够等问题,与农民群众的期盼还有较大差距。

一是治理效果参差不齐,工作质量总体不高。例如,农村户厕改造还存在重数量轻质量、重“地下”轻“地上”、重建轻管的现象。群众对改厕总体比较满意,但也有部分群众反映压力桶质量不好、便池冲不干净、加水不方便等。同时,工作进度不平衡问题较为突出。总的来看,东部好于西部,南方好于北方,经济发达地区好于欠发达地区,城镇周边好于偏远乡村。比如,2019年底,江苏省农村无害化卫生厕所普及率已达95%,而同期山西省农村卫生厕所普及率尚未达到55%。

二是不同领域、不同任务进度失衡。一些面上的工作,如村容村貌提升、垃圾清理、绿化亮化硬化美化等进展明显,而涉及村民生活习惯和生活方式改

万立方米提升到2877.4万立方米,提高19.1%;污水处理装置日处理能力从1766.1万立方米提升到2299.2万立方米,提高30.2%;全国对生活污水进行处理的乡、建制镇、镇乡级特殊区域总量从13137个提升到15629个,比例从45.1%提高到55.5%。

农村厕所改造和粪污治理取得明显成效。中央财政加大投入力度,支持卫生厕所改造和粪污治理,普及不同水平的卫生厕所。2019—2020年中央财安排144亿元,通过先建后补、以奖代补等方式,支持和引导各地推动有条件的农村普及卫生厕所;支持中西部省区以县为单位推进厕所粪污治理。截至2020年底,全国农村卫生厕所普及率达68%以上,三年整治行动每年提高约5个百分点,累计改造农村户厕4000多万户。

农村人居环境协同治理体系建设取得明显成效。政府主导、村民主体、社会参与的多元协同治理机制开始形成:一是政府发挥主导作用。农村人居环境是乡村生态的重要组成部分,近年来各级政府加大对农村环保的财税支持力度,逐步提高农村环境保护支出占全国公共

财政环保支出的比例。二是村民发挥主体作用。村民环境与卫生意识普遍增强,有些地区农民组织还成立了环保志愿者队伍,参与的主动性、积极性明显提高。三是企业发挥重要作用。部分地区大力整合相关涉农资金、撬动社会资金向农村环保领域投入。农村污水、垃圾处理产业逐步培育,设备及配套材料供应、设备设施建设、建设后的运营管理监督维护等全产业链条逐步形成。

格的标准和更加规范的操作规程,既要讲科学也要讲实用,既要有传承更要有发展,既要立足当前还要考虑长远。落实落细保障措施是稳妥推进农村人居环境整治提升五年行动的重要前提和必要手段。重中之重是要健全完善相关的体制机制,形成工作合力:一是更加突出机制建设,着力完善以保质量求实效为导向、以农民群众是否满意为标准的工作推进机制;二是更加突出政策引导扶持,着力构建系统化、规范化和长效化的政策制度;三是更加突出农民主体作用,着力激发广大农民自觉投身农村人居环境整治的内生动力。

体制机制上的探索与创新是凝聚人心、汇聚力量的根本性保障,是持续推进农村人居环境整治提升五年行动的“牛鼻子”。牵住这个“牛鼻子”,五年行动“这盘棋”就有了生机与活力,就能够迎难而上、不断攻坚克难,能够在通往环境友好、宜居宜业的农村人居环境建设征程中日益呈现新风貌和谱写新篇章。

## 五年推进向美丽宜居升级

“只管前半段,不管后半程”是农村人居环境整治需要长期面对的问题。总之,接续推进整治提升行动,既是夯实基础和巩固已有成果的需要,也是全面提升能力与水平的需要。

对比已经实施的三年行动,新一轮五年行动的特点主要体现在三个方面:一是在总体目标上从推动村庄环境干净整洁向美丽宜居升级;二是在重点任务上从全面推开向整体提升迈进;三是在保障措施上从探索建立机制向促进长治久安深化。扎实稳妥推进五年行动,必须对新要求有明确的认识,把握住农村人居环境整治的基本方向。必须紧紧围绕新任务抓落实,努力做到全面提升农村人居环境质量。必须在新举措的探索与创新上多花力气下大功夫,不断健全

农村人居环境建设体制机制。

从推动村庄环境干净整洁向美丽宜居升级,其核心就是在积极稳妥推进农业农村现代化这个大格局、大视野与大棋局中,找准五年行动计划的基本定位,坚持数量服从质量、速度服从实效、求好不求快。坚持因地制宜、科学引导、分类施策,坚持为农民而建和充分调动农民群众投身其中的积极性、主动性和创造性,从各地实际出发探索新路径与新模式,着力打造亿万农民宜居宜业的美丽家园。

农村人居环境整治从全面推开迈入整体提升的新阶段,最关键的是努力践行“绿水青山就是金山银山”的理念。在推进农村厕所革命、生活污水垃圾治理、村容村貌整体提升、长效管护机制建立健全等方面,都意味着更高的质量、更严

## 新阶段整治突出高质量主题

变的任务,例如垃圾分类和资源化利用、生活污水处理等进展普遍缓慢。据农业农村部最新统计,目前全国农村生活垃圾收运处置体系已覆盖90%以上行政村,秸秆综合利用率超过87%,规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到97%,但全国农村卫生厕所普及率只有68%,农村生活污水治理率只有25.5%。农村生活污水治理任务依然艰巨,相对于城市污水处理,农村还面临着吨水投资成本高、管网建设难度大、运维保障不足等问题,是农村人居环境整治提升的突出短板,也是工作难点。

三是资金投入不足,地区间差异明显。调研发现,资金不足是整治工作面临的制约,多数地方尚未建立可持续发展的多元资金投入机制。据农业农村部最新统计,目前全国约有8000多处农村黑臭水体,量大面广,治理任务艰巨。但农村生活污水处理设施建设滞后,74.5%

的行政村尚未完成生活污水治理,整体治理率偏低,面临资金投入严重缺乏、设施建设不规范、长效机制不健全等问题。多数地方主要还是依靠财政投入和政府各种形式的专项政策性资金推进整治工作,尚未找到可持续的、多元化的资金来源渠道。面对较大规模的整治任务,市县普遍反映仅靠财政和村集体经济难以支撑,即使一些经济条件较好的地方,资金缺口也较大。

新阶段整治工作,要突出高质量这一主题,强化政策、组织及措施保障,切实推动农村人居环境质量全面提升。

第一,真正发挥村民主体作用。基层党组织要引导带领农民群众移风易俗,积极参与到农村人居环境整治中来,让村民真正成为主体力量。第二,坚持因地制宜,分类推进。要从村庄实际出发,以一乡一韵、一村一品为目标,差异化确定重点整治内容和

任务,因地制宜选择治理方案、技术路线和治理模式。第三,系统谋划,一体推进农村人居环境整治与产业振兴。高质量推进整治工作必须坚持系统观念,加强各治理任务之间的统筹协调,做到一体建设、一体治理。第四,完善治理标准和法治保障。省级层面要结合当地实际,分类制定农村生活垃圾和污水治理排放标准体系,分类别对排水方式、排放去向等作出规范。第五,着力完善长效治理机制。建立健全农村人居环境常态化、长效化治理机制,做到有人管、有经费、有制度、可持续,确保把整治成果巩固好,确保问题不反弹。

格的标准和更加规范的操作规程,既要讲科学也要讲实用,既要有传承更要有发展,既要立足当前还要考虑长远。

落实落细保障措施是稳妥推进农村人居环境整治提升五年行动的重要前提和必要手段。重中之重是要健全完善相关的体制机制,形成工作合力:一是更加突出机制建设,着力完善以保质量求实效为导向、以农民群众是否满意为标准的工作推进机制;二是更加突出政策引导扶持,着力构建系统化、规范化和长效化的政策制度;三是更加突出农民主体作用,着力激发广大农民自觉投身农村人居环境整治的内生动力。

体制机制上的探索与创新是凝聚人心、汇聚力量的根本性保障,是持续推进农村人居环境整治提升五年行动的“牛鼻子”。牵住这个“牛鼻子”,五年行动“这盘棋”就有了生机与活力,就能够迎难而上、不断攻坚克难,能够在通往环境友好、宜居宜业的农村人居环境建设征程中日益呈现新风貌和谱写新篇章。

任务,因地制宜选择治理方案、技术路线和治理模式。第三,系统谋划,一体推进农村人居环境整治与产业振兴。高质量推进整治工作必须坚持系统观念,加强各治理任务之间的统筹协调,做到一体建设、一体治理。第四,完善治理标准和法治保障。省级层面要结合当地实际,分类制定农村生活垃圾和污水治理排放标准体系,分类别对排水方式、排放去向等作出规范。第五,着力完善长效治理机制。建立健全农村人居环境常态化、长效化治理机制,做到有人管、有经费、有制度、可持续,确保把整治成果巩固好,确保问题不反弹。

如果说农村人居环境2018—2020年三年整治行动是“通通车子,刷刷刷子,净净茅子,埋埋管子,扫扫院子,美美村子”,那么2021年12月启动的五年提升行动就是在上述目标基础上增加了“装装瓢子,理理票子,捋捋胡子”的美好期许。简言之,就是要让有条件的乡村居民享受与城市一样的人居环境,同时拥有城市不一定具备的美丽田园景色。

在新启动的五年提升行动中,要尊重“三个规律”、抓好“三个统筹”,努力把事情办好,铺展农业强、农民富、农村美的精彩画卷。

尊重城乡发展演变的规律。发达国家城市化道路和乡村演变规律证明,经济越是发展,乡村就越越是要证明,我国城市化进程中,“空心村”现象也日益凸显。2019年初,中央农办等五部门发布的《关于统筹推进村庄规划工作的意见》要求,根据发展现状、区位条件、资源禀赋等将村庄划分为集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并4类。那么,改善农村人居环境也要分类推进,既不能搞千村一面,也不能搞大拆大建,对于批准新建住房可以对标智慧城市发展趋势,要求该具备的一步到位,该预留接口的做好衔接。

尊重市场配置资源的规律。“三年整治行动”和“五年提升行动”都提及建立政府主导、多方参与、市场运作的管护机制。党的十八大以来,中央反复强调“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”。多年来,我们在“计划与市场”“公平与效率”方面取得的经验与教训表明,要重视发挥市场在资源配置中更为积极有效的作用。改善农村人居环境,既有公共品属性,也有非公共品特征,不能过分强调政府公共投入,既要考虑前期投入的市场化,更要关注后期运行的市场化。

尊重软硬环境协同的规律。农村人居环境改善了,是不是美丽乡村就能留住呢?不尽然。发达国家农村也在萎缩,发达地区农村也在凋敝,要留住乡愁,首先必须留住人。在城市化进程中要让农村留住人,单靠农村人居环境的硬件改善是不够的,还要重视乡风、乡情、乡土文化等软环境协同推进。要以人为本分析不同人群的诉求,对于返乡创业人员更要同步推进创业与生活环境改善。

统筹“五位一体”与乡村振兴。改善农村人居环境作为实施乡村振兴战略的一项重要任务,侧重产业、人才、文化、生态、组织“五位一体”乡村振兴中的“生态宜居”,但肯定不是割裂的。任何单一方面的振兴都不是真正意义上的乡村振兴。只有“五位一体”协同推进,才是真正的乡村振兴。既要因地制宜紧密结合地方特色条件,也要对标对表乡村振兴目标要求,更要基于本土产业、人才、文化、生态、组织等方面实际,系统谋划、配套改善农村人居环境软硬件,分类分步实施。

统筹脱贫攻坚与共同富裕。要巩固拓展脱贫攻坚成果,对易返贫致贫人口要加强监测、及早干预,对脱贫县要扶上马送一程,确保不发生规模性返贫和新的致贫。共同富裕是一个长远目标,需要一个过程,不可能一蹴而就,对其长期性、艰巨性、复杂性要有充分估计。改善农村人居环境,要基于巩固拓展脱贫攻坚成果与共同富裕时代背景要求,贯彻落实好提升行动方案。

统筹一次投入与长久运维。可以用“一次改善重成效,长久运维可持续”来概括,包含三层意思:一是做好规划设计,将前期投入与后期运维相结合,既不能重建设轻运维,也不能脱离实际盲目提高标准;二是因地制宜精准设计“一次建成”,避免“建了拆、拆了建”,同时重视施工成本测算与运维效益考核;三是既重视可持续运维经济、便捷、高效,也能实现临时停运与迅速接续。

(作者系中国农业大学经济管理学院教授)

《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》行动目标

到2025年,农村人居环境显著改善,生态宜居美丽乡村建设取得新进步

- 厕所粪污基本得到有效处理
- 有条件的村庄实现生活垃圾分类、源头减量
- 乱倒乱排得到有效管控
- 长效管护机制基本建立